

COLIN MELLORS-SOÓS EDIT

A regionalizmus Nagy-Britanniában és Magyarországon

Az európai integrációs folyamat a hetvenes évektől kezdődően radikális változásokat eredményezett a hatalom területi decentralizálásában. A nem szövetségi rendszerű államokban a decentralizáció a régiók irányába fejlődött, s ma már az Európai Unió egyre több tagállamában politikai funkciók ellátására is alkalmas területi egységnek tekintik a szubnacionális szintet.

A regionalizmus felé tartó folyamat egyrészt azonos irányú az Európai Unión belül fellelhető szupranacionális tendenciákkal, másrészt ki is egészíti hatásukat.

Az európai integráció számos kihívást jelent, ugyanakkor lehetőségeket is kínál a régiók számára. Az Unió alkotmányos fejlődése ma már politikailag nem korlátozódik a nemzetállamok és a Közösség szintjére. A legfejlettebb politikai rendszerek hosszú időn keresztül a kormányzat két szintjére – az ország kormányzásához átfogó hatáskörrel rendelkező központi hatalomra és a korlátozott hatáskörrel, illetve a központi hatalomtól való függetlenedéshez szükséges pénzügyi forrásokkal nem rendelkező helyi önkormányzatokra – épültek. A regionális dimenzió politikai elismerése nyomán, a Regionális Bizottság felállítását (1994. március) deklaráló Maastrichti Szerződéssel, a regionális és helyi önkormányzatoknak a döntéshozatali folyamatba történő bevonásával fontos előrelépés történt az Unió strukturális alapjainak hatékonyabb felhasználása, a törvényhozói folyamat legitimitása és a demokratikus deficit csökkentése terén, és egyszersmind fokozatosan megerősödött a helyi önkormányzatok autonómiája.

A döntési kompetenciák kiterjesztése a regionális és helyi önkormányzatokra indokolttá teszi a szubszidiaritás elvének újragondolását is. Az állami, a regionális és a helyi szint közötti hatalommegosz-

tás mellett egyre inkább megerősödik a döntéshozatali folyamatokban az Unió, az államok és a régiók közötti együttműködés.

E tanulmányban áttekintjük a regionális területi egységek formáit, a decentralizáció folyamatának jellemzőit Nagy-Britannia és Magyarország esetében, illetve megvizsgáljuk, mennyire kompatibilisek az Európai Unió intézményrendszerével.

A KORMÁNYZAT SZUBNACIONÁLIS SZINTJE ÉS A REGIONALIZMUS NAGY-BRITANNIÁBAN

A régió mint adminisztratív egység.

Törekvések a politikai regionalizmus kialakítására

A szubnacionális kormány szerepét és funkcióit többször is felülvizsgálták Nagy-Britanniában a 20. század folyamán. Az a struktúra, amelyet a 19. század végén alakítottak ki (az 1888. és 1894. évi törvényekkel), mégis 80 éven keresztül lényegében változatlan maradt, annak ellenére, hogy a rendszert időről időre kritizálták, mert eléggé idejétmúlt, és egyáltalában a helyi önkormányzati egységek kis méretűek (Keith-Lucas-Richards 1977). A kritikák egyik eredménye az lett, hogy a helyi önkormányzatok fokozatosan veszítettek hatalmukból: például 1947-ben az áram-, 1948-ban a gáz-, 1973-ban a víz- és az egészségügyi szolgáltatás került ki az ellátandó feladatok köréből. A kisebb-nagyobb módosítások nem hoztak áttörést egészen az 1960-as évekig, amikor a reform iránti igény lényegi változást eredményezett.

Az 1964-ben hatalomra került munkáspárti kormány Királyi Bizottságot (Royal Commission) állított fel, amelynek a feladata lett a helyi önkormányzati rendszer átgondolása Angliában és Walesben, és egy hasonlót Skócia áttekintésére.¹ Az Angliáról és Walesről elkészített jelentés (Redcliffe-Maud Report), amelyet 1969-ben hoztak nyilvánosságra, azt javasolta, hogy a fennálló kevert szisztémát (az urbanizált területeken egyszintű, a rurális területeken kétszintű struktúra) 58 egyfokozatú tanácsból álló rendszerrel váltsák fel Angliában és Walesben. Lényeges, hogy a Bizottság hatáskörének meghatározása úgy szólt, hogy a helyi önkormányzati struktúrát a helyi önkormányzatok létező funkcióinak kontextusában vizsgálja felül, ugyanakkor nem kapott lehetőséget arra, hogy olyan kiegészítő funkciókra tegyen javaslatot, amelyeket egy szubnacionális kormánynak kellene átadni. A bizottság ennek ellenére megfogalmazta nyolc tartományi tanács kialakításának a lehetőségét.² Ez volt az első alkalom, hogy egy hivatalos jelentés közel állt ahhoz, hogy a regionális szint kialakítása mellett foglaljon állást. A tartományi tanácsok, amelyeket közvetett módon választottak volna meg a régió egyfokozatú tanácsai, saját tartományuk stratégiai tervezéséért lettek volna felelősek. Az ajánlás végeredményben elismerte a régiók létét, de nem adott helyt

a teljeskörűen választott regionális hatóságokat igénylő politikai elvárásoknak.

A munkáspárti kormány jelezte, hogy a széles körű igényeknek is megfelelően, kész elfogadni a javaslatokat, de mielőtt végrehajthatta volna a reformot, 1970 júniusában elveszítette a választásokat. Ellenzékekben is megtartotta azonban a reformok iránti elkötelezettségét, s továbbra is a Redcliffe-Maud Jelentésben javasolt egyfokozatúság elvet hangsúlyozta.

A hatalomra került konzervatív kormány szintén el volt kötelezve a reform iránt, de a kétszintű önkormányzati szisztéma mellett foglalt állást. Következésképpen hozzálátott a törvény megalkotáshoz, amely Angliában és Walesben 1974 áprilisában, Skóciában pedig 1975 áprilisában lépett hatályba. Ennek értelmében Angliában és Walesben 54 megyei és 391 kerületi (járás) tanácsból álló önkormányzatot hoztak létre. Skóciában hasonlóképpen kétszintű konstrukció, 9 felső szintű és 53 alsó szintű hatóságból álló rendszer került bevezetésre. A struktúrát 1986 áprilisában módosították: a hat legnagyobb urbánus területen a megyei önkormányzatokat felszámolták, illetve a Nagy Londoni Tanács képviselőtestületét megszüntették. Ez a struktúra maradt fenn egészen máig, így a jelenlegi önkormányzati rendszer a múlt század végén kialakulthoz hasonlóan egyszintű az urbanizált területeken, a városokban, és kétszintű a vidéki területeken.

A helyi önkormányzati rendszerrel kapcsolatos kritika azonban nem korlátozódott a Munkáspártra, és 1992-ben a konzervatív kormányzat független vizsgálóbizottságot küldött ki az angliai helyi önkormányzati struktúra felülvizsgálatára. A vizgálatról a kormány azt várta el, és valójában arra is ösztönözte, hogy javasolja egy új egyszintű struktúra elfogadását. Amikor azonban a végleges jelentést 1995 januárjában kiadták, 39 angliai megyéből csak hétnek a felszámolását javasolták, egyidejűleg kezdeményezték 50 új egyfokozatú tanács létrehozását. Máshol a kétszintű struktúra fennmaradását támogatták. A javaslatok a tervek szerint az elkövetkező két-három évben kerülnek bevezetésre.

A regionalizmus koncepcióját azonban a helyi kormányzat struktúrájáról folyó valamennyi vitában mellőzték. Ahelyett, hogy minden esetben a helyi és a regionális dimenziót együttesen vizsgálták volna, amikor a szubnacionális kormányzati szintekről folytak megbeszélések, a viták a helyi önkormányzat tanulmányozására korlátozódtak. A regionalizmus kérdése ténylegesen csak azzal összefüggésben került fel a politikai napirendre, hogy Skócia és Wales lakói nagyobb beleszólást igényeltek saját ügyeik intézésébe. Az angliai decentralizációról folyó megbeszélések úgyszólván csak a skóciai és walesi decentralizáció utógondolataiként kaptak teret.

A regionalizmus mint fogalom távolról sem új. Valójában a régiók eredete Nagy-Britanniában több évszázadra nyúlik vissza, de csak az első világháború óta kapcsolódik közvetlenül a szubnacionális kormány struktúrájának kérdéséhez. C. B. Fawcett földrajzi indokokra hivatkozva már 1919-ben hangsúlyozta a helyi önkormányzatok újra-

szervezésének szükségességét regionális alapon (Fawcett 1919).³ Ezt a témát ezután geográfusok sora fejlesztette tovább, akik érvek sokaságát hozták fel annak bizonyítására, hogy a régió olyan ésszerű egység, amelyet fel kell használni a szubnacionális kormányzat megszervezésének céljára (lásd különösen Dickinson 1947; Senior 1965; Smith 1968). Két, eltérő koncepció vált különösen népszerűvé: a „város-regió” és az „urbánus hierarchia” elmélete. Közös jellemzőjük: az az igény, hogy területi körzeteket határoljanak körül a társadalmi és gazdasági élet valódi térszerkezete alapján. Ezeknek a megközelítéseknek az alapul vételekor Angliában hat és tíz között szokták meghatározni a nagy régiók számát, a skóciai és walesi régiókon kívül.

Valójában a regionalizmus széleskörűen elfogadott és meggyökeresedett a brit kormányzati rendszerben, de nem mint politikai, hanem elsősorban mint adminisztratív eszköz. A Skót Hivatal például széles körű hatáskört gyakorol a „belső” politika területén 1885 óta, hasonlóan a Walesi Hivatal 1964 óta. Mindkét országnak van saját minisztere a brit kormányban, a kormány minisztériumai általában regionális hivatalokkal rendelkeznek, a köztisztviselők kétharmada a központi kormány minisztériumainak regionális és helyi szintű hivatalaiban tevékenykedik.

A munkáspárti kormány röviddel hatalomra kerülése után, már 1964-ben kialakította a regionális gazdasági fejlesztési testületek és tanácsok rendszerét. Mind a politika, mind a struktúra szempontjából a regionalizmus elfogadott, és 1930 óta a kormányok is elismerik a régiókat mint stratégiai fejlesztési céllal kialakított egységeket, s ezek ma már a regionális egységek bázisán gyűjtenek és szolgáltatnak adatokat.

Sok egyéb példa van a régiókra mint adminisztratív célokra alkalmas területi egységekre. A második világháború idején regionális biztosokat neveztek ki, akik invázió esetén magukra vállalták volna a teljes kormányzati felelősséget saját régiójukban. Habár ezt az intézményt 1945-ben felszámolták, legújabbán a kormány ismét létrehozott egy ehhez hasonló rendszert, amely egy esetleges nukleáris katasztrófa vagy más hasonló pusztítás következményeivel foglalkozna. Még hétköznapiabb értelemben a régiók a köz- és privát szféra szervezeteinek működési területei, mint például a vasút, az energia, a vízügy, az egészségügy, a turizmus vagy a sporthatóságok, a televíziós társaságok, a gázszolgáltatás, de ugyanígy a legtöbb kiskereskedelmi szervezet is. Ezekben az esetekben a régióról mint szervezeti és adminisztratív célokra kialakított effektív egységről beszélhetünk.

Sokan hangsúlyozzák, hogy a politikai regionalizmus melletti érvek ugyanolyan erősek, mint az igazgatási regionalizmus mellettiek, habár az előző nem olyan régóta elfogadott, és mind a központi, mind a helyi kormányzat politikusai ellenállnak a regionalizmus kialakításának. A regionalizmus politikai formája melletti érvek – jóllehet, a központi és a helyi kormányzattól egyaránt vesznek át feladatokat – könnyen összegeezhetők. Ez egyik módja lehet a

szubnacionális kormányzat hatalma megerősítésének, s egyben a kormányzat központi és a szubnacionális szintje közötti egyensúly helyreállításának is (a pluralizmus-érv); jelentheti ugyanakkor a regionális diszparitások jobb felismerése mellett azt is, hogy a régiókra vonatkozó döntéseket választott politikusaikon keresztül inkább maguk a régiók hozzák meg, mint a kormány Londonból kinevezett polgári alkalmazottai (a részvételi érv). Lényegében a regionalizmus az egyik módja lehet a központi kormányzat hatalma csökkentésének és a szubnacionális kormányzat hatalma és befolyása növelésének.

Ahogy korábban megjegyeztük, a Redcliffe-Maud Jelentés a regionalizmus nagyon mérsékelt formáját javasolta 1969-ben. Lényegretörőbb javaslat négy évvel később született. Kevéssel hivatali idejének lejártá előtt, 1970-ben a munkáspárti kormány még egy Királyi Bizottságot állított fel, ezúttal széles körű felhatalmazással arra, hogy tekintse át a központi kormányzat és az „Egyesült Királyság különböző országai, nemzetei és régiói” között megvalósítandó hatalommegosztás rendszerét. A bizottság létrehozásával az volt a kormány célja, hogy megakadályozza a Skót Nemzeti Párt (SNP) előretörését. Az SNP ugyanis komoly veszélyt jelentett a Munkáspárt számára a skót választókerületekben a közelgő választásokon. Az Alkotmányozási Bizottságot (Kilbrandon-Bizottság) abból a célból nevezték ki, hogy felülvizsgálja a decentralizáció problémáját, függetlenül a helyi kormányzati struktúra és a területek kérdését vizsgáló Redcliffe-Maud és Wheatley Bizottságtól.⁴

A Kilbrandon Bizottság két jelentést készített. A „többségi jelentés” (a többségi véleményt tartalmazó jelentés) javaslatot tett a decentralizáció egy formájára Skócia és Wales vonatkozásában, de Anglia esetében nem. A „kisebbségi jelentés” ambiciózusabb volt, és öt regionális közgyűlés létrehozását javasolta Angliában, továbbá egyet-egyet Skóciában és Walesben. Ennek értelmében az angliai közgyűlések vették volna át a központi kormányzat minisztériumai regionális hivatalainak, hasonlóképpen a legtöbb közszolgáltató szektorhoz tartozó ad hoc regionális hatóságnak a funkcióit. A javaslatokat a Nagy-Britanniában fennálló szubnacionális kormányzati struktúra kiegészítésére és megerősítésére szolgáló eszközként tekintették.

A munkáspárti kormány, amely 1974-ben került hatalomra, a Kilbrandon Jelentés által javasolt irányvonalnak megfelelően decentralizációs törvényjavaslatot nyújtott be Skócia és Wales vonatkozásában. Az angliai régiókat illetően tartózkodóbbak voltak, és ahelyett, hogy elkötelezték volna magukat az angliai regionális közgyűlések felállítása mellett, egy vitaanyagot tettek közzé. Szinte biztosra vehető, hogy ez késleltető taktika volt, és azt jelentette, hogy a javasolt regionalizmusnak nincs egységes szerkezete. Kimutatták, hogy ez inkonzisztenciához vezetne – vagyis azt jelentené, hogy amíg a skót parlamenti képviselők még mindig szavazhatnának Anglia belső ügyeiben, az angol parlamenti képviselők többé nem szavazhatnának skót ügyekben. Ez tehát a konfliktus és zűrzavar „receptje” volt.

Mind a Skóciai, mind a Walesi Törvényjavaslatot elfogadta a parlament, de törvénnyé válásuk előtt népszavazással kellett volna őket megerősíteni. Az 1978-ban tartott népszavazással az ügy lezárult. A skót választók elfogadták ugyan a javaslatot, de nem az előírt arányban (szükséges lett volna a szavazatok többsége, de a szavazásra jogosultak legalább 40%-ának támogató voksa), a walesi szavazók többsége pedig elutasította a javaslatot. A decentralizáció ügye ezzel egy évtizedre gyakorlatilag lekerült a politikai napirendről.

Margaret Thatcher konzervatív kormányzata alatt a decentralizáció helyébe a centralizáció lépett. A helyi önkormányzatot érintő több mint 80 cikkelyt iktattak törvénybe, legtöbbjük így vagy úgy csökkentette a helyi kormányzat hatalmát, különösen a pénzügyek területén. Am a decentralizáció ügye nem zárult le. A nyolcvanas években tovább csökkent a konzervatívok és a Munkáspárt által elért szavazatok aránya Skóciában. Ez mindkét nagy politikai párt számára világos üzenet volt, amelyet a Munkáspárt jól megértett.⁵

A nagy politikai pártok választási nyilatkozatainak összehasonlítása feltárja a devolúció kérdéseiben elfoglalt eltérő pozíciókat. Az egyik szélsőséget a konzervatívok képviselték, akik kijelentették, hogy a Skót Nemzeti Párt felemelkedése érdekében nem tesznek engedelményt. A választások idején határozottan állást foglaltak az Egyesült Királyság valamennyi alkotórésze közti szövetség fenntartása mellett. A másik szélsőséget az SNP képviselte, amely az Egyesült Királyság többi részével konföderációs viszonyban levő, független Skócia mellett érvelt. A Munkáspárt és a Liberális Demokrata Párt e két szélsőség között foglalt állást. A brit politikai pártok közül a liberális demokraták voltak a legkövetkezetesebbek a közigazgatási decentralizációra irányuló politikájukban. Régről származik elkötelezettségük a közigazgatási decentralizáció bevezetésére nemcsak Skóciában és Walesben, hanem az angliai régiókban is. Időnként közel kerültek ahhoz, hogy egy föderális politikai rendszert támogassanak, de jelenleg a törvényhozói devolúció forma mellett foglalnak állást. A Munkáspárt jelenlegi pozíciója e kérdésben nem különbözik lényegesen a hetvenes évek végétől. Törvényhozói devolúciót javasolnak Skócia számára, ennek kissé mérsékeltebb formáját Wales esetében, és eddig közelebről meg nem határozott formáját az angol regionális gyűléseknek, legalábbis azon angliai területek számára, amelyek ezt szükségesnek tartják.

Ezt a pozíciót legújabbán 1995 januárjában a munkáspárti árnyékkormány minisztere, Gordon Brown fogalmazta meg újra. Ahogyan a hetvenes években, ma is világosan elkötelezettek a következetes decentralizáció mellett Skócia és Wales esetében, de kevésbé egyértelmű a szándék az angliai régiók pozícióit illetően. A legbizonytalanabb része a munkáspárti terveknek Anglia régióira vonatkozik, amelyek a brit népesség többségét teszik ki.

Számos párhuzam figyelhető meg az 1970-es évek eseményeivel. A regionalizmus akkor is, mint ma is, a skóciai és – kisebb mértékben – a walesi politikai csoportok követeléseire adandó válaszként fogalmazódott meg. Angliára csak mint követőre tekintettek. Mivel

azonban Angliához tartozik a teljes brit populáció 83 százaléka, bármely sémának – ahhoz, hogy elfogadható és ugyanakkor működőképes is legyen – Nagy-Britannia egészére kell vonatkoznia, nem korlátozódhat csupán bizonyos területeire.

A helyi kormányzatról és a regionális kormányzatról folyó viták közötti kapcsolat hiánya a másik párhuzam, amely az 1970-es évek folyamataival mutat azonosságot. A konzervatív kormány már az Alkotmányozási Bizottság beszámolójának kézhez vétele előtt hozzákezdett a helyi önkormányzatok megreformálásához, és ezért megtudták fogalmazni a regionalizáció kérdésében kialakítandó politikájukat. A Banham Bizottságnak a helyi önkormányzati struktúrára vonatkozó javaslatai 1995 januárjában készültek el, s a törvénykezés ezeknek a változásoknak a megvalósítására jelenleg is folyik a parlamentben. A változások nagy részének bevezetésére azelőtt fog sor kerülni, mielőtt a regionalizmusról folytatott érdemi vita befejeződne.

A valóságban természetesen a kormányzatnak ezt a két szintjét nem lehet különválasztani, mert a régiók kialakítása szükségszerű következményekkel jár a helyi önkormányzatokra, és vice versa, mivel mindkét szint a szubnacionális kormányzati rendszer részét képezi.

Az Európai Unió tagállamaiban a területi önkormányzatok differenciált képet mutatnak. A régióknak az Európai Unióban is számos formája alakult ki, amelyek a politikai hatalom birtoklásának mértékétől függően jelentősen eltérnek egymástól.

A decentralizáció formái

A közigazgatás területi rendszerének egységeit a központi hatalom – felülről – állapítja meg, vagy a népképviselői, önkormányzati rendszer működése révén alulról szerveződnek, vagy a két lehetséges variáns keveréke valósul meg.

A decentralizáció olyan folyamatot jelent, amely során a politikaformálás és a végrehajtás a központi kormánytól valamely kisebb földrajzi egység keretei között működő testülethez kerül.

A hatalom decentralizálása során annak függvényében, hogy a feladat- és hatáskörök átadása során mekkora hatalommal és függetlenséggel rendelkezik az alsóbb szintű testület, s melyek az ideiglenes, a központi kormány által bármikor megváltoztatható intézkedések, illetve a permanens hatalommegosztásból eredőek, a decentralizációnak többféle formája fordul elő az Unió tagállamaiban (1. ábra).

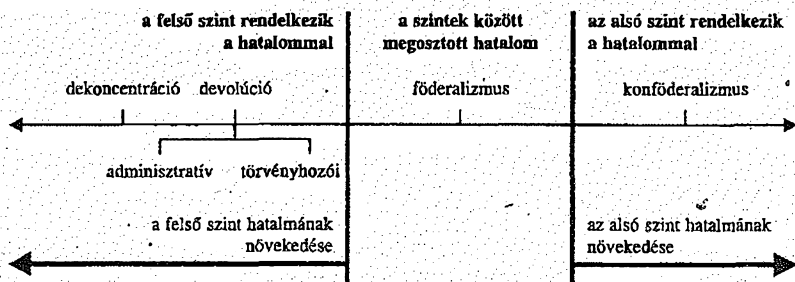
A diagram bal oldalán található cellában bármely második szintű hatóság által birtokolt hatalom valójában a központtól „kölcsonzott” hatalomnak tekinthető. Az alsóbb szint csak azokban a feladatokban járhat el önállóan, amelyeket a központi kormány a státútumok által lehetővé tesz a számára, egyébként a központi kormány szigorú felügyeletet gyakorol, elsősorban a pénzügyi ellenőrzésen keresztül az alsóbb szintű hatóságok felett.

A decentralizációnak ez a legmérsékeltőbb formája a dekoncentráció; amely lényegében azt jelenti, hogy az adminisztratív jogosítványokat a központi kormány a lokális szinten dolgozó köztisztviselők-höz telepíti. Olyan adminisztratív intézkedés ez, amelynek során az alsóbb szint egyszerűen végrehajtja a központi kormány politikáját. Nem jelenti a politikai hatalom transzferálását, ezért minden döntéshozatalért a formális felelősség a központi hatóságoknál marad. A dekoncentrációra alternatív megjelölés lehet a területi igazgatás kifejezés. Magyarországon az 1990-től 1994-ig tartó időszakban a decentralizáció legmérsékeltőbb formájáról, a dekoncentrációról beszélhetünk, illetve Franciaországra is ez volt a jellemző a prefektusi rendszer idején 1982-ig.

A decentralizáció ennél jóval erősebb formái általánosak az Unió tagállamaiban. A dekoncentrációval szemben – amely az igazgatási feladatok végrehajtására korlátozódik, s ezért kifejezetten adminisztratív jellegű – a decentralizáció többi formája a döntéshozatalt is érinti, következésképpen politikai jellegű folyamatot jelöl.

1. ábra

A decentralizáció típusai



Decentralizált kormányzati rendszer esetében az alsóbb szint a központi kormány intézményeként működhet (azaz nem csupán egyetlen ügyvel vagy politikai területtel kapcsolatos a tevékenysége), ugyanakkor olyan választott intézményről van szó, amely a hatásköröket meglehetősen nagy területi egység felett gyakorolja.

Amennyiben a központi kormányzat a politikai hatalom egy részét alsóbb szintre delegálva megadja a döntéshozatal lehetőségét egy alacsonyabb szintű testület számára, devolúcióról beszélünk. Ahogyan a diagram is jelzi, a devolúciónak két típusa fordul elő: az adminisztratív és a törvényhozói. Az adminisztratív devolúció olyan formát jelent, amelyben a kormányzat határozza meg a politika általános mozgásterét, biztosítja a nemzeti standardokat, ugyanakkor az alsóbb szint számára szabadságot biztosít a politika megvalósítása terén. Lehetővé teszi a lokális megfontolások figyelembevételét a politikai keretek kitöltésekor – abból a megfontolásból, hogy az alsó szint szembesülhessen az adott régió szükségleteivel és elvárásaival.

Az oktatás területén például a központi kormányzat elrendelheti, hogy minden gyermek egy adott életkorig részt vegyen az oktatásban és meghatározott tárgyakat tanuljon, de az iskolák pontos szervezetéről és a tananyagról regionális szinten döntenek. Az adminisztratív devolúció típusához a jelenlegi brit önkormányzati struktúra és a svéd modell áll közel.

A törvényhozói devolúció esetében még több hatalom delegált az alsóbb kormányzati szintekre, mivel a devolúció ezen fajtájában a politika néhány területe (nevezetesen azok, amelyek nem tekinthetők össznemzeti vonatkozásúnak) teljes egészében a kormányzat regionális szintjének hatáskörébe kerül át. Így amíg az adminisztratív devolúció bizonyos politikai területeken közös vagy megosztott hatáskörökkel jár együtt, addig a törvényhozói devolúció a politikai területek oly módon történő megosztását jelenti, hogy bizonyos politikai szférák továbbra is a központi kormányzat hatáskörén belül maradnak (általában olyan ügyek, mint az oktatás, az egészségügy, lakásgazdálkodás, területfejlesztés és közlekedés), míg mások a kormányzat alsóbb szintjére telepítettek. Mindez azonban nem akadályozza meg a központi kormányt a funkciók allokációjának folyamatos változtatásában, illetve abban, hogy beavatkozzon az alsóbb szintek tevékenységébe (különösen, ha fenntartott hatalma van, vagy ha ellenőrzést gyakorol az alsóbb szint pénzügyei fölött), ugyanakkor a törvényhozói devolúció esetén már kísérlet történik a felső és alsóbb szintek funkcióinak határozott elválasztására. Észak-Írország 1923-tól 1972-ig reprezentálja az utóbbi típust.

A föderalizmus a törvényhozói devolúcióhoz hasonlóan a felsőbb és az alsóbb szintek közötti feladat- és hatáskörmegosztáson alapul, de a decentralizációnak egy, az előzőekénél erőteljesebb formáját jelenti. Az alsóbb szint hatalma fokozatosan egyre extenzívebb formát ölt – ahogyan ezt az 1. ábra is mutatja –, mint a törvényhozói devolúció esetében. Van azonban mégis egy lényeges különbség: a törvényhozói devolúciótól eltérően a föderális rendszerekben a hatalom megosztását permanensnek tekintik, ezért írott alkotmányban szabályozzák, amely nem módosítható a központi kormányzat egyoldalú akciójával. A föderális kormányzati formák lehetővé teszik az állampolgárok számára, hogy élvezzék az osztott kormányzat előnyeit néhány területen, máskor viszont megengedett a regionális autonómia és a kvázi függetlenség olyan területeken, amelyek nem nemzeti vonatkozásúak. Ma is föderális szerkezetű állam például Németország vagy Ausztria az Unió tagállamai közül.

A diagramon ábrázolt lehetőségek közül a konföderáció valójában a törvényhozói devolúció tükrképének tekinthető. Noha ebben a sé-mában ismét a funkciók megosztására helyeződik a hangsúly, ez esetben a formális hatalommal az alsó szint rendelkezik, amely bármikor megváltoztathatja a felső szintre átvitt vagy annak rendelkezéséből teljesen kivont hatalmat. Ez a fajta elrendezés sokkal inkább tekinthető a tagállamok közötti, mint az egyes nemzeteken belüli politikai formának. Az alsó szintet általában egy nemzet reprezentálja, míg a

felső szint egy szupranacionális testület valamely formája. A nemrégiben létrehozott Európai Unió a decentralizáció ez utóbbi típusaként írható le.

AZ INTEGRÁCIÓ ÉS A DECENTRALIZÁCIÓ FOLYAMATA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az európai integráció és a regionalizmus

A regionalizmus és a decentralizáció kérdését nem lehet elválasztani az európai integráció folyamatától, amely egyre erőteljesebb formát öltött a második világháborút követő időszakban.

Az Közös Piac az első napoktól kezdve állást foglalt a regionális politika mellett. A Római Szerződés (1957) Preambuluma hangsúlyozza a Közösség harmonikus fejlődésének, a régiók közötti diszparitások csökkentésének és az elmaradott területek fejlődése elősegítésének szükségességét. Megvalósítására az elkövetkező évek folyamán az első komolyabb intézkedés egy speciális alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) létrehozásával mégis csak 1975-ben történt, mielőtt az Egységes Európai Okmány 1987-ben formálisan is rendelkezett volna a regionális politikának a Szerződésbe történő beviteléről.

Azóta az Európai Regionális Fejlesztési Alapot többször is megreformálták, nevezetesen 1985-ben, 1988-ban és nemrégiben 1994-ben. Ezen reformok hatása eredményeképpen az ERDF szerepe is jelentősen megváltozott, s mára egy, a korábbinál jóval sokarcúbb a regionális gazdaságpolitika vette kezdetét (Mellors-Copperthwaite 1990). Az EU további fejlődése érdekében az Unió gazdagabb és szegényebb részei közötti konvergencia megteremtése az egyik legnagyobb kihívás, amellyel az Európai Uniónak szembe kell néznie a közeljövőben. Az Európai Unió lakosságának 20 százaléka (70 millió ember) azokon a területeken él, ahol a GDP az EU átlagának kevesebb mint 75 százalékát teszi ki. Magukra hagyva a divergenciák természetesen még nagyobbakra nőnének olyan tényezők miatt, mint a természetes beruházási folyamat vagy a technológiai előnyök, amelyek a gazdagabb részekre jellemzőek. Az Unió fejlődésben elmaradott területeinek szegényes infrastruktúrája, a nem megfelelő szakmai képzési lehetőségek, a fontosabb tradicionális iparágak hanyatlásának társadalmi hatása és a differenciált születési ráták mind azt mutatják, hogy a munkaerő alacsonyan támogatott egyes területeken, míg túltámogatott másutt.⁶

A gazdasági és szociális kohézió megteremtéséhez ma már az Európai Unió Bizottsága keresi a közvetlenebb kapcsolatot a régiókkal, lépéseket tesz a régiók bevonására a pénzügyi alapok feletti döntésekben: abba, hogy hol és mire költsék a rendelkezésre álló összegeket. A tagállamok kormányai – tartva attól, hogy ez a folyamat idővel a szupranacionális és a regionális érdekek túlzott előtérbe kerüléséhez vezethet el – igyekeznek szorosabbra fűzni egymáshoz az igazgatás

helyi és regionális szintjeinek érdekeit, s sok esetben opponálják az Unió regionális politikájának ilyen irányú továbbfejlesztését. Az ERDF kezdeti időszakában ugyanis az alapokból származó összegek az egyes országok kormányainak kasszájába folytak be, amelyek ezt követően tekintélyes szabadsággal rendelkeztek az alapok régiók között történő szétosztásában.

Az Európai Unió regionális politikája megreformálásának egyik lényeges aspektusát három strukturális alapnak az összevonása jelentette. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és az Európai Mezőgazdasági Befektetési és Garanciális Alap összevonásával, a pénzügyi eszközök célirányos felhasználásával az Európai Unió nagyobb produktivitást szándékozik elérni, mint az egyes alapok szeparált kezelésével. Ezzel egyidejűleg a Bizottság határozott lépéseket tett Brüsszel és az EU-támogatások kedvezményezettjei, a régiók közötti kapcsolat megszilárdítása érdekében.

Az európai közös regionális politika kialakításában a legújabb keletű eredmény a régiók képviseletére létrehozott új intézménynek, az Unió Regionális Bizottságának a felállítása volt 1994-ben.

Az Európai Unió Regionális Bizottsága

Az elmúlt évtized folyamán a szubnacionális aktorok számos csatornán keresztül kaptak lehetőséget az európai politika alakításában való intézményes részvételre. A kialakuló, formálódó transznacionális szervezetek világossá tették, hogy a szubnacionális kormányok többé nem igénylik a paternalista állam közvetítő szerepét a nemzetközi kapcsolatokban. Kialakult egy kommunikációs és befolyásolási hálózat a szupranacionális szervezetek intézményeivel, elsősorban az Unió Bizottságával, s elkezdődött az egyes államok szubnacionális aktorai közötti kommunikáció is.

A Regionális Bizottság felállítása (1994. március) az Unió fejlődése és a tagállamoknak a politikai hatalom decentralizálására irányuló folyamata közötti kapcsolat újabb állomásának tekinthető. Létrehozása több vonatkozásban is előrelépést jelentett a helyi és regionális kormányok számára.⁷

1. A Maastrichti Szerződés elsőként ismerte el létüket mint politikai hatalommal felruházott területi egységeket az európai egyezmények sorában.

2. Létrehozásával elismerést nyertek az államok szintje alatti kormányzati szintek, a regionális és helyi önkormányzatok képviseletéhez jutottak az Unió döntéshozatali folyamatában.

Habár korábban is léteztek nem kormányközi szervezetek (mint az Európai Régiók Gyűlése vagy a Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsa), amelyek kommunikációs csatornák kialakítására törekedtek a Közösség intézményeivel, páneurópai szervezet minőségében azonban alkalmatlanok voltak az intézményes képviselet ellátására abból eredően, hogy tagjaik között olyan államok képviselői

is helyet kaptak (többek között Magyarország), amelyek nem tagjai az Uniónak.

3. A szubszidiaritásból eredően az Unió intézményei azokban az ügyekben, amelyek a szubnacionális kormányzati szinteket érintik, nem fognak anélkül törvénykezni, hogy ne konzultáltak volna a helyi és regionális hatóságok képviselőivel.

A Regionális Bizottságba (továbbiakban CoR) az Európai Unió tagállamai népességük arányában delegálják képviselőiket. A 222 tagból a legnagyobb tagállamok (Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság) 24–24 fővel látják el a képviseletet.

A tagállamok regionális és helyi önkormányzati struktúrájának sokféleségéből adódóan a régiók, illetve a helyi önkormányzatok képviselete közötti egyensúly kialakítása lett a meghatározó azon erővel szemben (német landok, belga régiók), amelyek a CoR-t csupán a régiók képviseletét ellátó intézménnyé szerették volna alakítani.

A föderális struktúrával rendelkező országok, Ausztria, Németország és Belgium, illetve a háromszintű szubnacionális kormányzati struktúrával rendelkező Franciaország és Olaszország mellett a spanyol autonóm közösségeken és a portugál régiókon (Madeira, Azora) kívül a fennmaradó országok nem rendelkeztek választott regionális szinttel.

A szubnacionális szintek sokfélesége következtében a CoR létrehozásának alapvető követelménye lett az Unió tagállamai megosztottságának tükröződése a testület összetételében.

A Maastrichti Szerződés 198. cikkelye⁸ értelmében a CoR a „regionális és helyi testületek képviselőit” tömörítő intézmény. Ez a megfogalmazás teszi lehetővé, hogy a közvetetten választott CoR tagjai között a helyi és regionális kormányok közvetlenül választott képviselői mellett a választott hivatalok, illetve a választott testületnek beszámolási kötelezettséggel tartozó képviselők számára is lehetővé váljon a részvétel.

A regionális kormányzati szinttel nem rendelkező Egyesült Királyság tagjainak megválasztását hosszas parlamenti vita előzte meg. A Major-kormány álláspontja 1993 tavaszán⁹ az volt, hogy a tagállamoknak kell kinevezniük a delegációk tagjait, akik azután majd mint ügyvezetők képviselik a regionális és helyi érdekeket. A brit helyi önkormányzatok viszont hajthatatlanok maradtak, és a quangok, illetve a köztisztviselők helyett maguk kívánták ellátni képviseletüket. A Munkáspárt egy módosító indítványt nyújtott be, és a szavazáskor a kormány az Alsóházban 312 : 292 arányban vereséget szenvedett. (Az Egyesült Királyságon kívül egyetlen nagy tagállam sem kívánta kinevezett képviselők útján ellátni a regionális és helyi érdekek képviseletét.)

Az EU Regionális Bizottsága azokon a területeken tölt be fontos szerepet az Unió politikaformálásában, ahol a helyi és regionális kormányzat partikuláris érdekekkel rendelkezik. A Maastrichti Szerződésből következően a Bizottság tanácsadó testületként működik az EU intézményrendszerében. Effektív hatalma nincsen, a Tanács, il-

letve a Bizottság szabadon dönthet a javaslatok elfogadásáról vagy elutasításáról.

A Szerződés négy esetet határoz meg, amelyben a CoR-nak véleményyt kell nyilvánítania:

1. ha a Szerződés kimondja,
2. ha a Tanács vagy a Bizottság azt szükségesnek találja,
3. ha a Gazdasági és Szociális Bizottság (ECOSOC) úgy véli, hogy a speciális regionális érdekek megjelenítése szükséges a döntések meghozatalakor,
4. a Regionális Bizottság saját kezdeményezésére is állást foglalhat valamely kérdésben.¹⁰

A CoR-ral történő konzultáció széles spektrumot fog át: a társadalmi-gazdasági kohézió kérdése, a régiók közötti diszparitások, a strukturális alapok elosztása, a kultúra, az egészségügy, a mezőgazdaság (halászat, vadászat), a tengerparti és a hegyi régiók speciális problémái stb.

Évente mintegy 50 véleményt kell továbbítani az Unió intézményeihez, a Bizottsághoz, a Tanácshoz és az ECOSOC-hoz (lásd a 2. ábrát). A munka hatékonyságát hivatott segíteni a CoR kialakított intézményi struktúrája, amelyben a hangsúly a CoR bizottsági rendszerének tevékenységére helyeződik. A tárgy szerinti felosztásban a nyolc bizottságban a szakmai, politikai alternatívák rendszerezése, egyeztetése, a helyi és regionális érdekcsoportok, illetve a tagállamok prioritásai a kialakuló erőviszonyok függvényében eredményezik a döntéseket. A bizottságok mellett működő munkacsoportok (albizottságok) a döntések előkészítésében játszanak fontos szerepet, és a Közösség intézményeihez hasonlóan a bizottsági helyek elosztása arányban van a tagállamok népességével.

A régiók politikai képviseletének elismerése, a regionális döntéshozó szervek részvétele az Unió döntéshozatali folyamatában a régiók státusának további erősítését megfogalmazó elképzeléseknek enged teret. Azok az ambiciózus célok, amelyek a nemrégiben megerősített Európai Parlament harmadik kamarája, egy Regionális Szenátus kialakítására irányulnak, a CoR jövőjét latolgató számtalan elképzelésnek csupán egyikét jelentik.

A regionalizált államok számára, amelyek reprezentációja a CoR-ban választott regionális kormányzati képviselőkön keresztül történik elsősorban – szemben az egyfokozatú államok által delegált helyi önkormányzati képviselőkkel – a közvetlenül választott Parlament kétségtelenül nagyobb legitimitást biztosítana a közvetetten választott CoR-hoz képest. Egy esetleges harmadik kamarában történő képviseletük esetén a demokratikusan választott regionális képviselettel nem rendelkező tagállamokban a helyi önkormányzatok képviseletének ellátása szupranacionális szinten a hatalmi erőviszonyokban bekövetkezett eltolódásokból eredően a lokális hatóságok intézményi képviseletének újragondolását teszi szükségessé.

A regionális és helyi hatóságok között fennálló divergencia ellenére a mérsékelt regionális erők megfontoltsága is azon irányba mutat,

A Regionális Bizottság döntése értelmében¹² mára szükségessé vált a Szerződés módosítása, a szubszidiaritás elvének átfogóbb meghatározása. A jelenleg fennálló kapcsolat helyett a Bizottság célja a jövőben valamennyi kormányzati szintre kiterjeszteni a szubszidiaritás elvét. Az Unió intézményei és testületei, illetve a tagállamok vonatkozásában ma már érvényesülő gyakorlat mellett a regionális és helyi önkormányzatok, illetve az állam és az állampolgárok közötti viszonyra is alkalmazni kívánja ezt az elvet.

A „kisegítés” elvének a hatalom valamennyi szintjére történő jövőbeni kiterjesztése egyben azt is sugallja, hogy csak azok a problémák kerülhetnek át a polgároktól távolabb eső szintekre a döntéshozatali folyamat során, amelyek helyi szinten nem oldhatóak meg. A szubszidiaritás újragondolása hozzájárul az Unió demokratikus deficitjének csökkentéséhez, legitimációjának megerősödéséhez, figyelembe véve, hogy csak azok a kérdések utalhatóak át a felsőbb szint hatáskörébe, amelyekben a helyi és regionális szint nem tud eredményes döntéseket hozni. A CoR célja a regionális és helyi hatóságok tevékenységére kihatással levő valamennyi döntés meghozatalában a partnerség elvének alkalmazása.

Amennyiben a Regionális Bizottságnak sikerül nyomást gyakorolni a szubnacionális szinteknek az Unió politikaformálásában és végrehajtásában betöltött szerepének növelésében, akkor a regionális és helyi hatóságoknak a lakossággal fennálló kapcsolata az eddigénél nagyobb nyilvánosságot garantálhat az Unió polgárai számára.

A REGIONALIZMUS ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG ESZMÉJE MAGYARORSZÁGON

A városok térszervező szerepének alakulása, a területbeosztás reformtervei (1920–1990)

Magyarországon a társadalmi-gazdasági irányítás hagyományosan a centralizált modell szerint épült fel. Ennek okai az ország (a régió) sajátos társadalmi-történeti fejlődésében keresendők. Nem alakultak ki azok a gazdasági, kulturális, politikai specifikumok, amelyek földrajzilag jól elkülöníthetőek lettek volna, és viszonylag nagy, ország-résznyi egységeket biztosítanának a gazdasági-társadalmi együttműködés számára.

A magyar közigazgatást a megye túlsúlya jellemzi mindvégig a 20. század folyamán. Az 1871-es reformmal kialakított háromszintű közigazgatási struktúrában a helyi-területi közigazgatás, a törvényhatósági önkormányzat alappillére a vármegye alkotta. A megyék járásokra tagolódtak, amelyek önkormányzati testület nélküli közigazgatási egységként s a megye kihelyezett szerveként funkcionáltak.

A megye mint területi egység mind térbeli, mind társadalmi tekintetben a középső szint döntő eleme volt 1990-ig.

Régióval kapcsolatos kutatások mindezek ellenére évtizedek óta folynak Magyarországon, de a két világháború közötti reform- és racionalizálási kísérletek az elméletek szintjén maradtak, s a tanácsrendszer idején született radikális változásokat sürgető koncepciók bevezetésére sem került sor. Ezen területszervezési reformelképzelések sajátossága, hogy a legtöbb esetben kötődtek valamilyen általános érvényű térelméleti megközelítéshez.

A 20. századi magyar közigazgatási reform irodalóm egyik központi kérdésévé nőtte ki magát a városok közigazgatási térszervező szerepének modellezése és tervezése. A geográfus Princz Gyula már az 1930-as évek elején megfogalmazta a város-járás, illetve város-megye elképzelését, amelyben célszerűnek tekintette a központ és a szervesen hozzá tartozó vidék közigazgatási elkülönülésének felszámolását, de a koncepciónak csak szemléleti alapjait dolgozta ki (Princz 1933).

A második világháborút követő rövid koalíciós időszak a demokratikus fejlődés új lehetőségeit hordozta magában Magyarországon. A politikai pártok közül a Nemzeti Parasztpárt foglalt állást olyan új közigazgatási berendezkedés elvei mellett, amely Erdei Ferenc országrendezési terveire (Erdi 1940) építve a megyerendszer felszámolására irányult. A reformprogram önkormányzati alapú volt, s a vármegyék helyett városmegyék szervezését hirdette. Térszervezési elképzeléséből kiindulva az igazgatás decentralizációja céljából az országot 70-80 városi vagy városiasodó központ körül kialakítható városmegyére szándékoztak bontani. A megyerendszer felszámolásával a valóságos önkormányzati viszonyokat városkörzeti (városmegyék) rendszerben tervezték kialakítani. A városmegyékre épülő kerületi rendszer az önkormányzatok felügyelete és a központi közigazgatás decentralizációja céljából a 7 tájegységnek megfelelően Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely, Győr székhelyekkel került volna kialakításra.

A tanácsrendszer idején a koncepciót elvetették, s a magyar politikai rendszerben hosszú idő telt el, amíg újra reálisán felmerült az önkormányzat intézményesítésének az igénye. A fordulat évét követően a politikai hatalom gyakorlása az egypártrendszer irányába tolódott. A tanácsrendszer első éveiben a történetileg kialakult területi kategóriákat „tölti ki” és ruházza fel a szocialista közigazgatás új elemeivel. A megyén belüli kistérségeket – amelyek történelmileg kialakult természeti, társadalmi, gazdasági egységek voltak – nagyjából lefedték a járások. E viszonylagos egybeesést a tényleges kistérségek és a közigazgatási területbeosztás között először a járások egy részének megszüntetése és átszervezése, majd a járási tanácsok (1971), végül a megyei tanácsok járási hivatalainak megszüntetése (1984) negligálta.

Habár a közigazgatási-területi reform a városhálózattal foglalkozó 1971. évi országos településhálózat-fejlesztési koncepció elfogadásakor háttérbe szorult, lehetséges alternatívaként mindvégig jelen volt a tanácsrendszer idején Bibó István és Mattyasovszky Jenő városi

központokra és vonzáskörzetekre alapozott közigazgatási koncepciója (Bibó-Mattyasovszky 1950; Bibó 1986).

Ebben az elképzelésben a városhálózat kialakításával a cél az ország egész területének városi központokkal, városi szolgáltatásokkal való ellátása volt. A városhálózat elsősorban a városi szolgáltatások szervezett, kialakításának, a várossal való közlekedés intenzívvé és állandóvá tételének s az erre irányuló területrendezési tervezésnek a kiindulópontja és alpmunkálata kívánt lenni. A város és vidéke egybeszerveződésének, távlatilag városjárassá alakulásának koncepciójában egy önkormányzati jellegű országos kerületi rendszer megvalósítása is megfogalmazódott.

Az 1971-es tanács törvényben számos központi célkitűzés jelent meg a területpolitika területén, azonban az úgynevezett tervezési-gazdasági körzetek, amelyeket az Országos Tervhivatal a megyék csoportosításával hozott létre, nem feleltek meg a makroszintű regionális felosztás kritériumainak. Nem lévén intézményrendszerük, nem válhattak tényleges régiókká, a területfejlesztés tényleges szintjeivé. A közigazgatási rendszert illetően is kimutathatatlan a hatásuk.

Az ország területi irányításában, a közigazgatás rendszerében 1984-ben a korábbi háromszintű (megye, járás, város-község) területi irányítás helyett a kétszintű (megye, város-község) rendszer került bevezetésre. Ezzel egyidejűleg a községek és a városok döntési kompetenciája tovább növekedett.

A kétszintű közigazgatási szisztémára történő áttéréssel a megyénél nagyobb közigazgatási egységekbe való átszervezési elgondolások lekerültek a napirendről, a területi önkormányzatiság elve rendszeridegen elemként be sem épült a tanácsrendszerbe. A megyéknek különösen a forráselvonó és újraelosztó hatáskörét kritizálták. A települési tanácsok felett és helyett meghozott megyei döntéseket – a központ által meghatározott keretek között – ténylegesen a megyei pártpolitika, illetve a megyei tanács szakapparátus alakította ki, a megyei tanács testületének részvétele a döntések meghozatalában formális volt.

A tanácsrendszer megszüntetésével az 1990-ben kialakított új államrend megeremtetette az önkormányzatiság alapjait. Az Országgyűlés az Alkotmányba iktatta a helyi önkormányzatok rendszerét, megalakította a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (továbbiakban Ötv.), amely eredményeképpen a rendszerváltás politikai intézményrendszert átalakító folyamatában valódi helyi önkormányzatok kezdtek működni Magyarországon.

Az egyes intézményi szinteket megillető hatalmi jogosítványok meghatározásának folyamatában az 1990. évi Ötv. tárgyalása során a legnagyobb vitát a középszintre kidolgozott elképzelések váltották ki. Politikai értékrendjüknek megfelelően alapvetően más prioritások fogalmazódtak meg a liberális pártokban, a szocialistáknál, illetve a keresztény-konzervatív alternatívában gondolkodó jobbközép koalíción belül.

A kormánypártok közül 1990 nyarára valójában egyedül az MDF rendelkezett olyan politikai programmal, amely az önkormányzati struktúrában belül a megyékre is kiterjedő önálló elképzeléseket tartalmazott. Az FKgP és a KDNP esetében nem beszélhetünk ilyen részletes programról, és ennek hiányában ez a két párt gyakorlatilag a kormány által előterjesztett törvényjavaslathoz zárkozott fel.

A konzervatív koalíció szabályozási koncepciójában három változatot ismertetett, a törvényjavaslat azonban ezek közül már csak egyet tartalmazott, amely az önkormányzati megye mellett foglalt állást, s a tradíciókra hivatkozva vármegyének nevezte.¹³

Az ellenzéki pártok (MSZP, SZDSZ, Fidesz) a másik két alternatíva mellőzését politikai lépésként értékelték, s azért is bírálták a törvényjavaslatot, mert attól tartottak, hogy az olyan típusú feladatok, mint pl. a középszintű intézmények fenntartása, a települési érdekek képviselésének ellátása és a területfejlesztési felzárkóztató politika hármaskörének lehetővé teszi a redistributív tevékenység egyes elemeinek visszacsempészését, veszélyeztetve ezzel a települési önkormányzatok autonómiáját.

Az SZDSZ¹⁴ a társulások megye alternatíváját támogatta, mert ez a koncepció állt a legközelebb a körzeti intézmények (középiskolák, kórházak, szociális otthonok stb.) közös fenntartására létrehozandó, a minden irányba való szabad csatlakozást engedélyező szabaddeмократia elképzelésekhez.

Az MSZP¹⁵ mind a társulások megye, mind a közigazgatási megye változtatást elfogadhatónak tartotta, míg a Fidesz¹⁶ ugyancsak a megyék önkormányzati szerepének teljes felszámolásában gondolkodott. A városközösség koncepciója a megyei önkormányzat és a városközösség között fennálló kapcsolat vonatkozásában olyan mellérendeltségi viszonyt javasolt, amelyben a városközösségekbe társult települések nem választanak képviselőket a megyei képviselőtestületbe, de a megyével közös érdekű feladatokban megállapodást köthetnének, társulásokat hozhatnak létre.

A kétharmados önkormányzati törvény megalkotását végül is a szocialisták által kezdeményezett hatpárti tárgyalások tették lehetővé. Az ellenzéki pártok feladták önálló koncepcióikat – már amennyiben ezek önálló alternatívának voltak tekinthetőek – és most már az önkormányzati megyére koncentrálnak próbálták meg a kormány által benyújtott alternatívát saját politikai szempontjaiknak megfelelően alakítani. A számos módosító indítvány következtében a kormánypártok lemondtak arról, hogy a megyei önkormányzatok érdekképviselői és területfejlesztési funkciókkal rendelkezzenek, s a vármegye elnevezéstől is eltekintettek.

Ennélfogva az alaptervezethez képest, amely a főispán intézményén és a vármegyén keresztül is egy hierarchikus láncolatba próbálta megszervezni a városok és a községek önkormányzatát, más típusú intézményeket és elveket rögzítettek az Ötv.-ben.

A leglényegesebbek ezek közül: a megyének a rendeletalkotást kivéve nem lehetnek olyan jogosítványai, amelyek a megye és a telepü-

lési önkormányzatok közötti hierarchikus függést újraterezhették; az SZDSZ visszavonta a társulásra kidolgozott alternatív törvényjavaslatát, s ezzel feladta a jogszerűség és alkotmányosság kontrolljára a legális bírósági eljáráson keresztüli, a közigazgatási bíróság előtti utat; a törvényességi ellenőrzés a gyenge megyét elfogadó Fidesz és MSZP kompromisszumával a régióba került, miután a koalíció hozzájárult a kinevezés módjának és az elnevezésnek a megváltoztatásához (nincs főispán, a megye mellé delegált, széles jogkörrel rendelkező személy, ehelyett köztársasági megbízott létezik, akit nem a kormány nevez ki, hanem parlamenti meghallgatást követően a köztársasági elnök); a köztársasági megbízott jogköre gyökeresen eltér a főispánétól, az csak az állami törvényességi ellenőrzésre korlátozódik, szakmai tanácsadó szerepe szűkül, és szűkebb az első- és másodfokú hatósági jogköre is a tervezettnél.

Hasonlóan politikai kompromisszum volt a megye érdekképviselői funkciójának a kikerülése a törvényjavaslat szövegéből, mert az ellenzék a települési érdekek artikulációjára és közvetítésére érdekszövetségek kialakítását preferálta a kormányzattal szemben.

A sorozatos kompromisszumok eredményeként a megye az elfogadott Ötv. szerint már nem egy önálló, koncentrált hatalommal rendelkező szintet képezett a kétszintű önkormányzati struktúrában. Az új modell az önkormányzati jogok alkotmányos garanciáinak rögzítése mellett lehetővé tette valamennyi településen az önálló döntést, s ezzel egy önkormányzati dominanciájú, demokratikusan decentralizált irányítású rendszert prognosztizált.

Régiók Magyarországon?

Az önkormányzati rendszer kialakításával a kezdeti időszak valóban radikális intézkedéseit követően azonban fokozatosan megsérült az önkormányzatiság elve a középszinten, s ezzel egyidejűleg az állami igazgatás vált meghatározóvá.

Az Ötv. elhibázott szabályozási megoldásait kihasználva a központi kormányzat a politikai és hatalmi decentralizációt az önkormányzati kompetenciák fokozatos csökkentésével megakadályozta olyan területeken, ahol a feladatok jellege sokkal inkább a területi önkormányzatok címzettségét indokolta volna. Ennek következtében a megyék nemcsak a települési önkormányzatok számára estek ki az irányítási rendszerből, hanem a kormányzat számára is. A parlamenti és a kormányzati döntések szembefordultak az önkormányzatiság logikájával, ugyanakkor az állami hatáskörök és feladatok decentralizált megszervezését valóságos területi önkormányzatok hiányában dekoncentrált hivatalok vették át.

A decentralizált középszint gyengesége adta a lehetőséget a dekoncentrációra és ezzel a kormányzat centralizációs törekvéseinek megerősödésére. A középszinten kialakuló légüres térbe benyomuló, az állami hierarchiában működő centrális alárendeltségű hivatalok ré-

vén szervezetileg elkülönült, állami túlsúlyú középszint alakult ki, ahol meghatározó szerepet játszottak a regionális egységekre szerveződő köztársasági megbízotti hivatalok.

Az állami igazgatás erősödött azáltal is, hogy az Ötv.-ben szereplő koordinációs jogkörre hivatkozva a centrális alárendeltségű szervek vezetőit a kmb. véleményének kikérése alapján nevezték ki, s bármely újonnan alakuló szerv esetén is ki kellett kérni véleményüket annak tevékenységi területére vonatkozóan. A területi államigazgatás szervezeteinek koordinálásában betöltött kezdetben informális szerep kormányrendelet formájában hatáskörre szilárdult. A kmb. tevékenysége a hatalmon levő koalíció aktuálpolitikai elképzeléseit is figyelembe véve átpolitizálódott.

A köztársasági megbízotti régiók többsége ezért inkább tekinthető kényszerűségből meghúzott igazgatási határvonalnak, mint önszerveződés révén létrejött területnek. Nem jött létre a helyi és területi önkormányzati szervek egymásra épülő rendszere, s a kialakuló településcentrikus, gyakorlatilag egyszintű önkormányzati rendszer mellett kialakult egy szervezetileg elkülönült, állami túlsúlyú középszint, ahol meghatározó szerepet játszottak a regionális egységekre szerveződő köztársasági megbízotti hivatalok.

Valódi belső kohézióval rendelkező középszintű egységek hiányában a középszinten nem alakulhatott ki alulról építkező önkormányzati szisztéma, amely alkalmas lett volna a települési érdekek megjelenítésére. A megyei testület ugyanis nem lett igazi fórum a települési egységek számára, rendszerint artikulációs és érdekintegrációs funkciója sem volt, nem töltötte be a kistérségi és csoportérdekek képviselőjét.

A kialakított területi államigazgatásban rengeteg koordinálatlanság, párhuzamosság jött létre, miközben fontos területi funkciók elálatlanok maradtak. A szabályozás és a középszint bizonytalanságát jelzi, hogy a nyolc köztársasági megbízott tevékenységi területe, azaz a nyolc közigazgatási régió igen eltérő szerepfelfogású és eltérő tartalmú stratégia terepévé vált. A kmb.-k különböző bizottságokat, konzultatív fórumokat hoztak létre a döntések legitimálására.

Hasonló irányban értékelődött át a köztársasági megbízottak területfejlesztési feladatokra vonatkozó koordinációs jogkörének tartalma is. Az 1991. évi hatásköri törvény csupán a körzeti szolgáltatások rendszérére redukálja funkciójukat, ugyanakkor a kmb. egyes feladatairól szóló 1992. évi kormányrendelet értelmében „közreműködik a belügyminiszter területfejlesztéssel kapcsolatos térségi koordinációs feladatainak ellátásában, valamint a térségi kormányprogramok megvalósításában.”¹⁷

E szabályozás átértékelte a helyi-térségi stratégia kidolgozásában és megvalósításában érvényesülő koordinációs jogkör tartalmát, s így módon döntő befolyást biztosított a területfejlesztési politika alakításában a köztársasági megbízottak számára. A kmb.-k hatalmának növekedésével párhuzamosan elmaradt a területi folyamatokat befolyásoló helyi szereplőknek a döntéshozatali folyamatba történő bevo-

nása, aminek következtében a megvalósított fejlesztések ellenére a kialakult egyoldalú kormányzati koordináció és ellenőrzés a terület-fejlesztés pénzügyi támogatása ellenére sem eredményezett jelentősebb elmozdulást a gazdaság modernizálása, a foglalkoztatáspolitikai, illetve a kritikus környezeti állapot javítása terén.

A dekoncentráció következtében a területi szinten az állami túlsúly kialakulása lehetővé vált azáltal is, hogy a rendszerváltást követő első ciklusban nem épült még ki a közpolitika azon szintje, ahol az állami politikával szemben a szervezett érdekcsoportok, egyesületek, szervezett érdekképviselők döntő politikai nyomást tudtak volna gyakorolni, s hatalmi egyensúlyt képeztek volna a makropolitika szintjével szemben.

A politikai pártok elképzelése az 1994. évi választások előtt meg egyezett abban, hogy nem az 1990-ben közigazgatási aspektusból létrehozott nyolc régió területi keretei között kell gondolkodni. A széttagolt, „szétzilált” területi döntési rendszer integrálása, a középszinten túlsúlyossá vált államigazgatás visszaszorítása, a kmb. és a dekoncentrált szervek hatáskörének felülvizsgálata, a megyei önkormányzat javára történő átcsoportosítása voltak azok a kérdések, amelyekben az ellenzéki pártok a kormánykoalícióval egyetértettek.

Amíg 1990-ben a parlamenti pártok törekvései a települési önkormányzatok, a települési autonómia megszilárdítására irányultak, addig az 1990-es választásokat megelőző éles megyeellenes állásponttal szemben az önkormányzati tézisek rövid távú tervezetei 1994-ben a megyét foglalmazták meg lehetséges területi megoldásként. A megyék kialakítandó jogkörét illetően azonban többféle elképzelés létezett.

A megyei önkormányzatokról folytatott viták középpontjában különösen az állam és az önkormányzatok viszonya, a centralizáció-decentralizáció kívánatos aránya állt, amelyről a sokszor megfelelő szintű szakmai megközelítés háttérbe szorításával, az érdekektől és az elfoglalt vagy az esetleges jövőbeni pozíciótól (legyen az ellenzéki vagy kormányzati) is függően eltérő értékelések alakultak ki az egyes pártok berkeiben.

Az ellenzéki pártok alternatíváinak közös jellemzőiről összegzőképpen megállapíthatjuk, hogy :

1. Az önkormányzatok mint társadalmi autonómiák a társadalom helyi alappillérei, amelyek a hatalommegosztásban önálló ágat képviselnek, ennek következtében a központi hatalom ellenpólusaként kell, hogy működjenek. Amíg azonban az SZDSZ és a Fidesz a települések szintjén látott lehetőséget az országos politika befolyásolására és formálására, addig az MSZP elképzelése szerint a döntések révén egy megfelelő jogosítványokkal rendelkező megyei önkormányzat is betöltheti a hatalmi ellensúlyozó tényező szerepét. (A megyével kapcsolatos mind az SZDSZ-nél, mind a Fidesznél megfigyelhető kritika közös alapja, hogy azok nem képeznek természetes vonzáskörzetet gazdasági, közlekedési, ellátási stb. értelemben, s így nem tekinthetők összetartozó egységnek.)

2. A területi irányítás alapelve legyen, hogy helyi és területi kérdésekben az elsődleges döntéshozók az önkormányzatok, s a dekoncentrációra ott van szükség, ahol az az állampolgárok érdekében egyéges, központilag irányított működést igényel.

3. A területi döntések lehető legnagyobb részét képviselői önkormányzati ellenőrzés alá helyezve biztosítani kell az állam és az önkormányzatok partnerségét.

A régió mint a területi szint hordozója a pártok által prognosztizált önkormányzati tézisek nyomán nem fogalmazódott meg a továbbfejlesztés lehetséges alternatívájaként az 1994. évi helyi önkormányzatokról szóló törvény megalkotásakor. A pártok a központi hatalom és a helyi önkormányzati önállóság közötti egyensúly megteremtését a megye mint koordinatív keret megteremtésével tartották elérhetőnek.

Nem tisztázódott a területfejlesztéssel kapcsolatos kormányzati szándékok és kompetenciák köre sem. A területfejlesztési és területrendezési politika új intézményi alapokra helyezésére, az Európai Unió regionális politikájával, alapelveivel, eszköz- és intézményrendszerével, a csatlakozás követelményeit is figyelembe vevő törvény megalkotására a területfejlesztés átmeneti (1990–1995) időszakát követően került sor.

MEGÁLLAPÍTÁSOK

A szubnacionális kormányzat helyének és szerepének újraértékelése mindenütt folyamatban van Európában. A régióknak az Unió politikai és gazdasági stratégiájában betöltött szerepének előtérbe kerülésével, a regionális fejlődés megerősödésével az Európai Unióban zajló folyamatok jelentős változásokat idéznek elő a tagállamok szubnacionális kormányzati struktúrájának működésében.

A Regionális Bizottság összetétele körül kialakult viták is jelzik, hogy a föderális és regionalizált államok mellett még mindig jelentős az egyszintű államok befolyása az Unió döntéshozatali folyamatára.

A regionális fejlődés elősegítése és a regionális ügyek iránti elkötelezettség a tagállamok azon felismerésének az eredménye, hogy a helyi önkormányzati egységek méretük, pénzügyi korlátaik és alkotmányos jogaik következtében alkalmatlanok az európai politika végrehajtására, s inkább elősegítői és koordinátorai a köz- és magán-szektorral folyó munkának.

A jelenlegi időszak jellegzetessége a központi kormányzat szintjéről felülről, illetve a helyi önkormányzatok felől azonos irányba, a regionalizmus irányába való nyomás. A felülről ható erőket meghatározó folyamat az európai integráció, amely a Maastrichtban, 1991 decemberében hozott döntés értelmében új megvilágításba helyezte a regionális dimenziót az EU stratégiájában.

A szubnacionális struktúra sokféleségéből következően azonban nem létezik olyan modell, amely a regionális kormányzati szint ki-

alakítására törekvő tagállamok vagy az Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára példaértékű lehetne.

Az Unió számos tagállamában (Spanyolország, Portugália, Franciaország stb.) a központi kormányzat részéről történtek kezdeményezések a régiók létrehozására, az állam területi szintű feladatainak ellátására, amelyek később választott testületeik révén a központi kormányzat által is elismert képviseleti szervekké váltak.

Az Európai Unió folyamatainak hatását jól illusztrálja két ország, Nagy-Britannia és Magyarország szubnacionális kormányzati struktúrájának ellentmondásos példája.

Nagy-Britanniában a helyi önkormányzati szint a politikai rendszer évtizedek alatt kialakított stabil részének tekinthető, míg Magyarországon a helyi önkormányzat az elmúlt évek demokratizálódási folyamata következtében az átalakulás időszakában levő, a politikai rendszer „helyet kereső” alkotórészének tekinthető. Mindkét országban a gazdasági regeneráció elkerülhetetlen változásai folyamán a régiók a szubnacionális kormányzati struktúra újraértékelésének középpontjába kerültek.

A regionalizmus természetesen egy sor fontos politikai és alkotmányozási kérdést vet fel:

1. Jelenti annak eldöntését, hogy mekkora hatalmat kell átadni a regionális szintnek. Ez maga után vonja funkciók telepítését lefelé a központi szintről és felfelé a lokális szintről. Nem meglepő, hogy ez a törekvés gyakran ellenállást vált ki e két létező és működő szinten. Az európai gyakorlat a regionális szintekre telepített legáltalánosabb funkciók vonatkozásában a területi tervezés, a közlekedés, a területfejlesztés, a gazdasági fejlesztés és a környezetvédelem szféráit körvonalazza.

2. A régiók által átfogott terület nagyságára vonatkozóan is nagyon ellentmondásosak a trendek. Ez általában a már létező helyi aggregációk határa, amelyek összevonása egy új és nagyobb politikai egység létrehozására irányul. Britannia esetében Wales és Skócia túl nagy ahhoz, hogy régióknak lehessen tekinteni, a legtöbb angliai megye mérete viszont túl kicsi. Amennyiben a homogenitás faktort is figyelembe vesszük, akkor a régió kifejezés feltételezi az egységet jelentő valamennyi jellemző (természetes fizikai feltételek, kulturális, társadalompolitikai, gazdaságföldrajzi stb.) meglétét, amelyek megkülönböztetik az adott régiót a környező területektől. Van egy implicit optimuma a belső homogenitásnak és a külső heterogenitásnak. A régióalkotás meghatározásának mércéje a homogenitást és a heterogenitást befolyásoló tényezők közötti egyensúly megteremtése lehet.

3. A legbonyolultabb kérdés a regionális szintű kormányzat finanszírozása. Két speciális kérdés megválaszolása indokolt: milyen jövedelmi bázis lesz adott a regionális szint számára, és hogyan hat ez a nemzeti kormányzat gazdaságot ellenőrző képességére?

Nagy-Britanniában ez utóbbi probléma a regionalizmus bevezetése egyik nagy buktatójának bizonyult, mivel a nemzeti kormányzat

vonakodik átadni a regionális szint számára bármely jövedelemnövelő tevékenységet, ha ez egyben azt jelenti, hogy csökkenteni kell a gazdaság ellenőrzésében betöltött szerepét. A másik nehézség a fizetőképesség a működtetni szánt szolgáltatásokért. A regionális diszparitások létezése az egyik oka annak, hogy miért fogalmazódnak meg politikai igények regionális szintű döntéshozatalra. Definíció szerint a legnagyobb igénnyel fellépő régiók fognak a legkevesebb forrással rendelkezni gondjaik enyhítésére. Ha viszont létezik a központi kormányzat által végrehajtott régiók közti átcsoportosítás, ez elkerülhetetlenül csökkenti pontosan ezeknek a régióknak az autonómiáját és függetlenségét.

Az EU regionális együttműködést szorgalmazó politikája mind a brit, mind a magyar szubnacionális struktúra számára újabb kihívást jelent.

Kilátások Nagy-Britannia számára az EU regionális politikájának tükrében

A strukturális alapok 1988. évi reformjának célja volt az Unió és a régiók közötti kapcsolat megszilárdítása, a regionális folyamatok szereplői közötti kooperáció összehangolt gazdaságpolitikai stratégiák alapján történő elősegítése.

A szubszidiaritásra, a decentralizációra, a stratégiai regionális tervezésre irányuló európai törekvések ugyanakkor nem illeszkednek a devolúció adminisztratív formájával rendelkező angol rendszerhez. Ennek ellenére a regionalizáció perspektívái kedvezőbbek, mint valaha is a 20. század folyamán. Habár a politikai regionalizmus a nagy pártok közül a Konzervatív Párt számára továbbra is elfogadhatatlan, mind a Munkáspárt, mind a Liberális Demokrata Párt elkötelezett a regionalizmus iránt. A nyomás azonban nemcsak a politikai spektrum bal oldalán található pártok részéről jelentkezik. Az ipari szektor vezetői köreiből is sokan felismerték, hogy Nagy-Britannia az EU-tagság maximális előnyeit akkor élvezheti, ha a régiók képesek lesznek érdekeik artikulálására.

Az Európai Unión belüli folyamatok összességükben már jelenleg is lépésre kényszerítik a bizonytalankodó brit konzervatív kormányt a regionális stratégiai tervezés terén, s a skót és walesi autonómia megvalósításának irányába tett engedményeket követően mérsékelt változásokra került sor Angliában is.

Az Integrált Regionális Hivatalok (IRO) létrehozására regionális kormányok hiányában került sor 1994 áprilisában. Ezek formálisan egyesítették a már létező regionális hivatalok közül a Ipari és Kereskedelmi, a Környezetvédelmi, a Közlékedési és a Munkaügyi Hivatalt. A kialakított tíz régióban (Midlands, Kelet-Midlands, Keleti Régió, London, Délkelet, Délnyugat, Északkelet, Északnyugat, Yorkshire-Humberside, Merseyside) az IRO-k mindegyikét egy-egy felügyelő köztisztviselő, a regionális igazgató irányítja.

Az elkezdődött reformfolyamat célja a meglévő regionális struktúra átalakítása és továbbfejlesztése. Mivel a felállított regionális hivatalok csupán a programoknak az adott minisztérium hatáskörébe tartozó részleteivel foglalkozhattak, a projektek sokfélesége, a fragmentáció magas foka, továbbá az EU regionális politikájának angol kontextusba kerülése a konzervatív kormányt adminisztratív reformra készítette az intézmények területén és a pénzügyi források vonatkozásában egyaránt.

Az Integrált Regionális Hivatalok a kormányzati szándék szerint az egyes régiókban folyó munka koordinálását szolgálják. Munkájuk során együttműködnek a helyi önkormányzatokkal és a magánszektorral a versenyhelyzet, a prosperitás és az életszínvonal növelése érdekében.

Az intézményi struktúrában bekövetkezett változásokat követték a pénzügyi téren hozott intézkedések. A helyi területek támogatására a közkiadásokból finanszírozott úgynevezett Egységes Regenerációs Alap létrehozása a korábban létező, elkülönítve kezelt pénzügyi források helyett a hatékonyabb felhasználást hivatott szolgálni.

Az intézkedés valójában tükrözi a strukturális alapok összevonása következtében kialakult európai trendeket. A regionális politikai struktúra hiányában az összevonás eredményeképpen a tíz régióban létrehozott kormányhivatalok nemcsak a kormány fejlesztésekre szánt támogatásairól, de az Unió Bizottságához címzett projektek és elnyert pénzek felhasználásáról is döntenek.

Az Unió pénzügyi alapjai felett rendelkező bizottság követelményeinek megfelelően valamennyi pályázó régiótól megkövetelik az Egységes Stratégiai Dokumentum (SPD¹⁸), egy három évre szóló program kidolgozását, amely meghatározza a prioritásokat, a célokat és egyben a megvalósítás módját is. Az IRO-k bírálják el a pénzügyi alapokra érkező projekteket. A döntés előkészítésére és az Unió által támogatott projektek kivitelezésének kontrolljára Programfelügyelő Bizottságokat állítottak fel. A testület tagjait – köztük a munkaadók, a szakszervezetek, a helyi önkormányzatok s a magánszektor képviselőit – a regionális igazgató nevezi ki.

Kétségtelen, hogy a reform elszámoltathatóbbá teszi a központi kormányt regionális és helyi szinten, és hozzájárul a helyi érdekek fokozottabb figyelembevételéhez. Az Integrált Regionális Hivatalok azonban nem választott testületek, s a jelenlegi struktúrából továbbra is hiányzik a regionális politikai irányítás. A kormányhivatalok alkalmazottai a régiókban – a reformfolyamat ellenére – továbbra is a központi kormányzat, és nem a helyi önkormányzatok érdekében járnak el. Az Integrált Regionális Hivatalok valójában a kormányzat regionális szintjét képezik, a regionális igazgatók pedig az adott régió minisztereiként tevékenykednek a térségükben. Emiatt – elsősorban a munkáspárti politikusok köréből – egyre nagyobb igény jelenik meg egy demokratikus legitimitású regionális politikai fórum létrehozására, amely a helyi szint átfogó, a térség problémáinak közös erőfeszítéssel történő megoldásán dolgozna.

A helyi önkormányzatok munkáspárti politikusai jelenlegi korlátozott szerepük miatti elégedetlenségüket kifejezésre juttatva továbbra is nyomást gyakorolnak a regionális stratégia politikai dimenziójának megerősítéséért, a központi kormány hatásköreinek devolúciójáért. Számos munkáspárti többségű önkormányzatban már konkrét tervek kidolgozására is sor került a leendő regionális gyűlés működésére vonatkozóan.

„Felülről”, az EU szintjéről a regionális programokkal szemben megfogalmazott elvárások mellett az „alulról” ható nyomás, amely a régiók gazdasági és társadalmi fejlődésének elősegítésére a helyi önkormányzatok képviselőinek regionális szintű megszervezésének igényével fogalmazódik meg, a jelenlegi struktúrából hiányzó partnerségi elvű döntéshozatal megteremtését sürgeti.

Hogy mindennek megvalósításához fennmarad-e a jelenlegi adminisztratív keret, vagy a politikai regionalizmus irányába történik-e elmozdulás, az az 1997 nyarán esedékes választások kimenetelétől is függ. A győztes párt fogja eldönteni, hogy nagy valószínűséggel mi fog történni. Ha ezek a konzervatívok, akkor a kilátások csekélyek. Amennyiben a Munkáspárt egyedül vagy a Liberális Demokrata Párttal együtt alakít kormányt, úgy várhatóan a regionalizmusról folyó valódi vita veszi kezdetet.

Az Európai Unió lehetséges szerepe és a magyar régiók fejlődése

Az EU-csatlakozással Magyarország számára is lehetővé válik a jelenleginél nagyobb pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás. Az EU regionális politikájában a fejlődésben elmaradott térségek strukturális felzárkózását elősegítő programok (Objectiv 1) iránti fogadókészség megteremtése érdekében ezért alapvető érdek a megfelelő struktúra kiépítése.

1. Az együttműködés ezért elsőként az Európai Unió elveivel és gyakorlatával összhangban levő területi politika kialakítására, a strukturális alapok, elsősorban a Regionális Fejlesztési Alap (ill. a regionális és helyi hatóságok közötti együttműködést elősegítő PHARE, INTERREG) Magyarországra történő kiterjesztésére kell, hogy irányuljon. A decentralizált területfejlesztési egységek az elmaradott térségi besorolásra tarthatnak igényt (a GDP fajlagos értéke nem éri el az Unió átlagának 75%-át), tehát a területfejlesztésnek e kritériumrendszerrel kell figyelembe vennie.

2. Az európai normáknak megfelelő decentralizált és partnerségi elvű döntéshozatal megteremtéséhez szükséges az európai területi integrációba is illeszkedő intézményrendszer megteremtése.

A támogatások elnyerése érdekében regionális fejlesztési programok kidolgozására van szükség. Magyarországon azonban nincsen területi (regionális) kormányzat. Az elmúlt évtizedekben végbement nyugat-európai integrációs folyamatokkal, a települések számát csökkentő közigazgatási reformokkal szemben a korábbi integratív terü-

leti szerveződések felbontása (társközségek, városkörnyéki szerveződések), a dezintegráció volt a jellemző a dekoncentráció mellett.

A régió mint a területi szint hordozója a pártok által prognosztizált önkormányzati tézisek nyomán nem fogalmazódott meg a továbbfejlesztés lehetséges alternatívájaként az 1994. évi helyi önkormányzatokról szóló törvény megalkotásakor. A regionális igazgatás kiépülésének lehetősége, valódi képviselettel rendelkező középszint kialakítása mint az egységes Európához való csatlakozás és hatékony együttműködés követelménye viszont a területfejlesztési törvény egyik lényeges eleme.¹⁹

Az állam és a megyék régió szintű területpolitikájának összehangolását a regionális fejlesztési tanácsok biztosítanák. Az országos és regionális szintű területfejlesztés demokratizmusának és hatékonyságának növeléséhez az Országos Területfejlesztési Tanács felállítása az önálló helyi és regionális érdekek elismerését, valamint a kormányzattól független autonóm döntéshozó testületek megjelenését ígéri.

A települési fejlesztési feladatok, illetve a kormányzati területi fejlesztési feladatok összehangolását az Ötv. módosításából, illetve a koalíciós megállapodás ugyancsak megyecentrikus jellegéből adódóan az önálló hatáskörrel rendelkező megyei területfejlesztési tanácsok koordinálják, s a pénzügyi források decentralizálása is e szintre történik. Biztató, hogy e tanácsok a partnerség elvének megfelelően a döntéshozatalba bevonják az állam képviselői mellett a kistérségi fejlesztési társulások, a munkavállalók és a helyi gazdaság érdekképviseleti szervezeteinek képviselőit.

A területfejlesztés kialakuló decentralizált rendszerében regionális szinten a döntéshozatal számára a tervezett, a területi folyamatokhoz rugalmasan alkalmazkodni képes hat régióban kialakítandó fejlesztési tanácsi forma ideális lehet a partnerség intézményesítésére, idővel keretül szolgálhat a regionális szinten hiányzó önkormányzati és állami szint kiépülésére.

A fentiekből is következik, hogy régiókról mint közigazgatási egységekből építkező statisztikai és tervezési egységekről, regionalizmusról a területfejlesztéshez kapcsolódó tervezési, koordinációs és elosztási hatáskörök megosztásának aspektusából beszélhetünk ma Magyarországon.

A politikai-adminisztratív keretek, a regionális szintű intézményrendszer létrehozásáig a regionális tanácsok felállítása előrelépést jelenthet a decentralizáció irányába. Ez lehet a devolúció adminisztratív formája, de az Európai Unióhoz történő csatlakozás regionális feltételrendszerének, az Unió intézményrendszerében való képviselet biztosításának a politikai hatalommal is rendelkező, közvetlenül választott tanácsok felállítása felelne meg.

A politikai regionalizmus kialakulásáig a regionális tanácsok felállításával olyan kétszintű struktúra alapjai teremthetők meg, amelyek hosszabb távon az Európai Unió regionális politikájával is kom-

patibilis egységek létrejöttével a hatalomgyakorlás helyi és regionális keretét is meghatározhatják.

A területi politika azonban nem feltétlenül kell, hogy harmonizáljon a közigazgatási beosztással, a jelenlegi megyék határaival. Léteznek olyan megközelítések, amelyek szerint az önkormányzatok és a központi kormány közé különböző szintek beiktatásával hatékonyabbá tehető a rendszer: egy kistérségi és egy makroregionális szint kialakítása, egyik kisebb, másik nagyobb lenne a megyénél (Farago 1992), vagy a város és környéke kistérségek létrehozása, a megyei és az önkormányzati szint közé (Pálné Kovács Ilona 1992)²⁰. Leginkább azonban a lassan elinduló területi integrációs folyamatok hívják fel a figyelmet a kistérségi szint hiányára.

Az európai trendeknek megfelelő decentralizált modell lehetséges igazgatási egységei a kistérségi szerveződések térbeli formációi, szervezeti típusai, illetve az ezekre épülő regionális szint lehetősége perspektivikusan a konzervatív és a szociálliberális alternatívában is jelen van.

Magyarországon a közeljövőben nem látszik arra remény, hogy a közigazgatás alapszintje jelentősen eltávolodjon a települési egységektől. Az elmúlt években dezintegrálódott önkormányzati alapszint, a kistelepülések gazdasági és közigazgatási ereje nem elegendő az innováció irányítására.

A tapasztalatok alapján ugyanakkor arra lehet következtetni, hogy a települési önkormányzatok egymásra utaltsága felgyorsította a kistérségeken belül az önkormányzatok közötti kapcsolatok kiépülését. A települési önkormányzatok – élve az önkormányzati törvény adta lehetőségekkel, vagy engedve a gyakorlat szülte együttműködési késztetéseknek – többirányú kapcsolatokat alakítanak ki egymással. Az önkormányzatok együttműködésének viszonylag korán megjelent formái az önkormányzati érdekszövetségek, amelyek az érdekképviselőten túl további szolgáltatásokat is nyújtanak. A körjegyzőségek, az igazgatási és intézményfenntartó társulások felülről, a kormányzat részéről is ösztönözve egy önálló önkormányzati szint kialakításának irányába toldódhatnak el.

Az ország területi differenciáltságát is figyelembe véve azonban különbséget kell tenni egy alapvetően városi vonzáskörzeti, illetve városhiányos, kistáji közösségre, illetve szolidaritásra épülő rurális érdekszövetségek között. A kialakuló városi vonzáskörzeti, illetve kistáji alapon szerveződő mikrokörzetekben a települési önkormányzatok egy ideig továbbra is fenntarthatnák érdekképviselői, közösségi, kulturális és politikai akaratformáló szerepüket. Perspektivikusan azonban a hatalom decentralizálása, a feladat- és hatáskörök nagy része idővel a településeket átfogó mikrokörzetekre lenne ésszerűen telepíthető. Ez a szint jelenítené meg a lakosság úgynevezett mindennapi szükségleteinek kielégítése szempontjából alapvetően fontos, bizonyos fókig komplex tervezési és ellátási fejlesztési területi szintet.²¹

A kistérségi összefogás előbb-utóbb közigazgatási struktúrát is igényel, s a társulások szervezeti önállósága jelenítheti meg azt az alul-

ról építkező integrációt, amely feltételezi a tagönkormányzatok aktív részvételét a döntésekben. Addig is szükség van azokra a szervezeti formákra, amelyek a legnagyobb hatékonysággal és rugalmassággal intézményesítik az érintettek együttműködését városi vonzáskörzeti és kistérségi alapon összetartozó mikrokörzetekben.

Magyarország a régiófejlődés kezdetén tart. A nyugat-európai integrációs folyamatok felerősödésével párhuzamosan kialakuló „Régiók Európájában” létrejövő, a területi identitást még megőrizni képes decentralizált politikai és döntéshozó egységekhez a települések felől szerveződő társulások jelenthetik azt a területi egységet, amelyik egy felülről jövő pénzügyi segítségnyújtás eredményeképpen idővel megteremtheti olyan kétszintű struktúra alapjait, amelyben a felsőbb szintet megjelenítheti a régió.

JEGYZETEK

¹ *Local Government in England*. Report of the Royal Commission, 1969. Cmd. 4040

² Uo. 412-451. §§

³ Általánosabb összefüggésben lásd Mornhill 1972.

⁴ *Commission on the Constitution*. Report of the Royal Commission, 1973, Cmd. 5460

⁵ A Munkáspárt különösen érzékenyvé vált a skóciai és walesi decentralizációs folyamatok iránti igényre. Ez könnyen érthető, hiszen eredményes szereplése a választásokon jelentős mértékben függ a skót és walesi szavazatoktól, ha az általános választásokon sikeresen akar szerepelni. Az alsóházban 650 hely van, ebből 72 Skóciáé és 38 Walesé. A Munkáspárt az 1992. júniusi általános választásokon ezekből a helyekből 50-et, illetve 24-et szerzett meg.

⁶ A szociális és gazdasági kohézió megteremtése a Maastrichti Szerződés egyik legfontosabb következménye. In: Council of the European Communities - Commission of the European Communities. Treaty on European Union. Title XIV, Articles 130A to 130E, Article 130B. Lásd Europe 2000+. Cooperation for European territorial development. In: *EC Regional Policies*. Luxembourg 1994.

⁷ Az Európai Parlament 1984. április 13-i határozatának megfelelően az EK Bizottsága 1988. június 24-én döntött a Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsának felállításáról. Ezt követően a Bizottság a Tanácshoz fordulhatott bármely, a Közösség politikáját érintő regionális és helyi vonatkozású kérdésben. Az Unió Bizottsága mellett működő Konzultatív Tanáccsal szembeni elvárás volt a Bizottság legitimitásának növelése az 1988-ban megreformált kohéziós politika területén, a gyakorlatban azonban a Bizottságtól való túlzott függőség, s a helyi és regionális hatóságok közötti hasadás következtében 1993-ban felbomlott. In: 88/487/EEC of 24 June 1988. és OJ L47, 6.9. 1988. p. 23.

⁸ The Committee of the Regions. In: Council of the European Communities - Commission of the European Communities, Treaty on European Union. Chapter 4. Article 198a.

⁹ House of Commons Debates, c. 1029-1030. 25 February 1993. and House of Commons Debates, C. 515. 4 February 1993.

¹⁰ Uo. Treaty on European Union. Chapter 4. Article 198c.

- ¹¹ Uo. Treaty on European Union. Title I. Article A and Title II. Provisions amending the Treaty establishing the European Economic Community with a view to establishing the European Community. Article 3/B.
- ¹² The Committee of the Regions. Resolution on the Principle of Subsidiarity. Bonn, 5. December, 1994. CdR 278/94 F/vh.
- ¹³ Törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. Alternatívákat tartalmazó tervezet. 1990. május. III. fejezet. A megye. A/69. §; B/68-78. §§; C/68-69. §§
- ¹⁴ Az SZDSZ által benyújtott 32. sz. módosító indítvány. 8. fejezet. Az önkormányzati megye koncepció alternatívája. Megyei társulás.
- ¹⁵ 236. sz. módosító indítvány. 8. fejezet. A helyi önkormányzatokról szóló törvénytervezet módosítása. A megye.
- ¹⁶ A Fidesz által benyújtott 246. sz. és 260. sz. módosító indítványok. 7. fejezet. A városközösség.
- ¹⁷ 1991. évi XX. törvény. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről. *Magyar Közlöny*, 1991. június 23. A Kormány 77/1992. (IV.30.) Korm. rendelete a köztársasági megbízott egyes feladatairól. *Magyar Közlöny*, 1992. április 30.
- ¹⁸ Az erről szóló dokumentumot lásd: Yorkshire and Humberside. Objective 2 Programme 1994-1996. Single Programming Document, April 1994. 104. p.
- ¹⁹ Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium. Előterjesztés a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény tervezetéről az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága részére. Budapest, 1994. szeptember 12. Általános rendelkezések 12.
- ²⁰ Pálné Kovács Ilona 1992. Beszámoló az MTA RKK által folytatott megyekutatásról. In: Európába megy-e a megye? Harkányi konferencia, 1992. Baranya Megyei Közgyűlés, Pécs. Illetve: Kistérségek, megyék, régiók és a közeljövő közigazgatása. In: Comitatus, 1994. december, 30-44. o.
- ²¹ Ez a lehetséges fejlődési út számos párhuzamot mutat a városi és vidéki területek közötti differenciálakra épülő angol önkormányzati struktúrával, amelyben a körzetek „alatt” működő községi és városi tanácsok feladata a helyi vélemény artikulálása, pénzügyileg azonban a districttől függenek.

HIVATKOZÁSOK

- Bibó István 1986. Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat fejlesztési koncepció. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. III. köt. Magvető.
- Bibó István-Mattyasovszky Jenő 1950. *Magyarország városhálózatának kiépítése*. Budapest: Államtudományi Intézet
- Dickinson, R. E. 1947. City, Region and Regionalism.
- Erdei Ferenc 1940. A város és falu szintézise. *Társadalomtudomány*. 2, 156-188.
- Faragó László 1992. A területfejlesztés néhány vitatott kérdéséről. In: *Európába megy-e a megye?* Előadások és hozzászólások az 1992. szeptember 30-október 2-i harkányi konferenciához. 72-74.
- Fawcett, C. B. 1919. *Provinces of England*. London.
- Keith-Lucas, B.-P. G. Richards. 1977. *A History of Local Government in the Twentieth Century*. Allen and Unwin
- Mellors, C.-Copperthwaite, N. 1990. *Regional Policy*. Routledge.
- Mornhill, W. 1972. *The Case for Regional Reform*.

- Pálné Kovács Ilona 1992. Beszámoló az MTA RKK által folytatott megyekutatásról. In: *Európába megy-e a megye?* Harkányi konferencia, Baranya Megyei Közgyűlés, Pécs. Illetve: Kistérségek, megyék, régiók és a közeljövő közigazgatása. Budapest: *Comitatus*, 1994. december, 30-44.
- Princz Gyula 1933. A földrajz és az államigazgatás szolgálatában. *Földrajzi Közlemények*, 4-6, 69-81.
- Senior, D. 1965. The City Region as an Administrative Unit. *Political Quarterly*, Vol. 36.
- Smith, R. D. P. 1968. The Changing Urban Hierarchy. *Regional Studies*, Vol. 2.
- Thornhill, W. 1971. *The Growth and Reform of English Local Government*. Widenfeld and Nickolson
- A magyar közigazgatás reformja. A Nemzeti Parasztpárt javaslata. *Szabad Szó*, 1946. július 14.

